

construir una metrópoli capaz de asegurar la satisfacción de las necesidades básicas (aire, agua, alimentos, energía y vivienda) para todo el mundo, en todas partes y en todo momento.

#### **Función: reintegración de soberanías.**

Para lograr el objetivo es esencial ganar capacidad de acción y, por lo tanto, capacidad para determinar colectivamente hacia dónde se desea avanzar. Cuando se habla de soberanía alimentaria o energética se hace referencia precisamente a la reducción de la dependencia en estos ámbitos clave y encontrar fórmulas que permitan articular las alternativas correspondientes desde el territorio y la acción compartida. En este sentido, que las respuestas a los retos que se nos presentan en el futuro sean cocreadas sobre la base de la cuádruple hélice es muy importante para hacerlo posible.

**Prioridad: misiones.** La complejidad de los retos a los que nos enfrentamos actualmente (y los que vendrán en el futuro) ya no se pueden abordar desde la ejecución proyectos que, necesariamente, cuentan con un número de participantes limitado (normalmente calificados como 'expertos'), unos recursos determinados y un horizonte temporal determinado. La idea de 'misión', tal y como hemos visto anteriormente, ofrece la posibilidad de movilizar una gran multiplicidad y variedad de actores, incluso a la ciudadanía en general, de modo que los recursos también se multiplican y se diversifican. Con respecto al tiempo, trabajar con orientación a misiones permite reducir el margen temporal para alcanzar resultados, pero también deja las bases de colaboración necesarias para seguir actuando hacia metas superiores a lo largo del tiempo.

**Referente: Nueva Agenda Urbana.** Con todas las limitaciones que puede presentar cualquier documento que refleje acuerdos a escala global, es preciso reconocer que la Nueva Agenda Urbana surgida de la cumbre Habitat III de Quito en el año 2016 es un paso importante para la gobernanza local en todo el mundo y que, en combinación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, puede conducir al desarrollo de políticas más decididas dirigidas a hacer efectivo el derecho a la ciudad. En cualquier caso, lo que anteriormente se denominaban 'modelos de ciudad', desde la *ciudad creativa* hasta la *smart city* adquieren unas dimensiones muy distintas si se contemplan con las lentes de la Nueva Agenda Urbana y los ODS.

**Liderazgo: distribuido.** En este cambio de época, los liderazgos fuertes se han pervertido y parece que solo se pueden ejercer desde el autoritarismo y la erosión de los principios democráticos fundamentales. La fragmentación territorial, que nuestro territorio se manifiesta en el elevado número de municipios y en el solapamiento de niveles de gobierno por encima de ellos, y la fragmentación política, que también tiene su reflejo en la atomización de la representación en los plenos municipales y las débiles mayorías de gobierno, dificultan en gran manera el reconocimiento y el ejercicio de un liderazgo que no sea en esencia compartido y distribuido entre diferentes sensibilidades y espacios de poder.

En definitiva, la nueva planificación estratégica metropolitana en Barcelona debe tener mucho más de coordinación de proyectos y de facilitación de procesos que de realización de estudios y de gestión de indicadores. Tiene que trabajar para ejercer la escucha activa y canalizar las

energías ciudadanas hacia la resolución de unos retos o misiones concretas. Y tiene que tener la capacidad de hacer compatibles multiplicidad de puntos de vista y de intereses y hacer frente a las situaciones de disenso y conflicto. Porque es necesario asumir que la ciudad es, por encima de todo, complejidad, interacción y conflicto, y es preciso saberlo gestionar convenientemente para seguir adelante.

## LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS DE ELECCIÓN DIRECTA. REFLEXIONES PARA EL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

MARIONA TOMÀS FORNÉS

Universidad de Barcelona

Resumen

Este artículo analiza la elección directa a escala metropolitana, un tema poco estudiado en el marco de la gobernanza metropolitana. En la primera parte del artículo analizamos los pros y los contras de la representación directa a escala metropolitana. Tradicionalmente, los argumentos a favor de la elección directa del alcalde son la visibilidad del liderazgo político, la proximidad, la legitimidad y la estabilidad. A escala metropolitana, a estos elementos, hay que añadir la construcción de una agenda metropolitana separada de la local. Al mismo tiempo, sin embargo, una elección directa puede favorecer la individualización del poder, y más costes cuando también se elige en el ámbito metropolitano. El análisis de la participación de los casos actuales en Europa de elección directa (Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester y Liverpool) pone de manifiesto que esta es bastante discreta. En la segunda parte del artículo nos centramos en el caso del Área Metropolitana de Barcelona, a partir de una investigación sobre las percepciones de la ciudadanía en relación con los modelos de gobernanza metropolitana y la elección directa de la alcaldía metropolitana. El estudio, que combina técnicas cuantitativas y cualitativas, muestra un desconocimiento de la institución metropolitana y un rechazo a una elección directa a escala metropolitana.

**Palabras clave:** participación política, democracia local, Área Metropolitana de Barcelona, legitimidad.

### 1. Introducción

Uno de los debates clásicos en la gobernanza metropolitana es cuál debe ser la forma de elección de los representantes políticos, si directa o indirecta. En este artículo revisamos, en primer lugar, las ventajas e inconvenientes de unos gobiernos metropolitanos de elección directa, a partir de la investigación que se ha realizado sobre esta cuestión y de los resultados de la participación electoral en los pocos gobiernos metropolitanos de elección directa que existen en Europa. En segundo lugar, presentamos los resultados de un proyecto de investigación sobre las percepciones de los habitantes del área metropolitana de Barcelona en relación con los modelos de gobernanza metropolitana y la elección directa de la alcaldía metropolitana. Todos estos elementos nos permitirán concluir sobre las

virtudes y/o defectos de la elección directa de los representantes políticos a escala metropolitana y especialmente en el área metropolitana de Barcelona.

### 2. El debate sobre la elección directa del alcalde: pros y contras

La elección directa del alcalde es un modelo frecuente en los Estados Unidos, el Canadá y Japón. En Europa, tiene una larga tradición en Grecia, Portugal y algunos *länder* alemanes. En los últimos 25 años se ha ido extendiendo en 22 *länder* y a los Estados (como Italia, Polonia, Hungría e Inglaterra) (Bertrana y Magre, 2017). La literatura académica sobre la elección directa de los ejecutivos locales, y especialmente la alcaldía, es abundante con respecto a los municipios, tanto desde una perspectiva comparada como con respecto a los estudios de caso (para una revisión de la literatura, véase Sweeting, 2017; Magre y Bertrana, 2007, y para el caso inglés, Fenwick y Elcock, 2014). Los numerosos estudios señalan varias ventajas de esta elección, básicamente la visibilidad, la proximidad, la legitimidad, la estabilidad y el poder político.

En efecto, según los estudios realizados, la elección directa hace más visible el liderazgo político: los ciudadanos reconocen su figura y esto facilita el acceso y, *a priori*, el interés. Así, se establece un vínculo más próximo entre gobernantes y gobernados, aumentando la legitimidad y el rendimiento de cuentas. Al mismo tiempo, el alcalde gana fuerza política, no solo en el consistorio sino en relación con otros ámbitos de gobierno. La elección directa también facilita que puedan surgir candidatos alternativos a los partidos políticos establecidos y así renovar a las élites. También se destaca como ventaja el hecho de que, al ser elegido directamente, el mandato se podrá cumplir y, por lo tanto, existe una estabilidad que no se da en los casos de elección indirecta en gobiernos minoritarios. Sin embargo, los diversos estudios también alertan de los inconvenientes de la elección directa, especialmente la concentración del poder. En efecto, la elección directa significa una mayor individualización del poder, dejando menos espacio para voces distintas, y puede facilitar el surgimiento de políticos populistas. Además, a menudo el tratamiento mediático del gobierno local se centra en la figura del alcalde y menos en sus políticas (Sweeting, 2017).

El debate sobre la elección directa tiene matices destacados en el caso metropolitano. Como en el municipio, uno de los argumentos para defender la elección directa recae en la legitimidad que emana de las instituciones y de la confrontación con el electorado (lo que se denomina *input legitimacy*). Una de las corrientes teóricas principales sobre los modelos de gobernanza metropolitana, la escuela de la reforma, dominante a principios del siglo XX y hasta los años 70, considera que la elección directa es uno de los pilares democráticos de los gobiernos metropolitanos (Hamilton, 1999). Estos pueden ser a un nivel (tras la fusión de todos los municipios del área metropolitana y la creación de un nuevo municipio) o a dos niveles (creación de gobiernos metropolitanos como ámbito de coordinación supramunicipal de elección directa, con fuertes competencias y autonomía fiscal). En este modelo a dos niveles, el más común en Europa actualmente, los alcaldes metropolitanos son las cabezas visibles de unas instituciones de coordinación metropolitana que conviven con los municipios: la ciudadanía vota la alcaldía municipal y, al

mismo tiempo, una alcaldía metropolitana. Esta opción intenta maximizar las ventajas de combinar dos escalas: ámbito metropolitano para la coordinación y ámbito municipal para mantener los vínculos de proximidad. Igualmente, según esta perspectiva, los ciudadanos se sienten identificados con estos gobiernos porque reciben unos servicios de calidad y, por lo tanto, legitiman la institución por su rendimiento (*output legitimacy*) (Sharpe, 1995).

Elegir directamente a los representantes del área metropolitana puede ayudar a renovar a las élites políticas locales y encontrar personas comprometidas con los retos metropolitanos. Además, tener representación directa a escala metropolitana implica que hay una campaña y un programa electoral sobre el cual debatir y adoptar compromisos. La elección directa da visibilidad a la institución y al hecho metropolitano, reforzando el liderazgo metropolitano. También permite una mayor transparencia y rendición de cuentas hacia la ciudadanía.

En cambio, en un modelo de elección indirecta son los alcaldes y concejales los que, siendo elegidos en base a su municipio, tienen que defender un interés común metropolitano. Esta tarea es difícil de realizar cuando se es responsable ante los electores del municipio y no del conjunto del área metropolitana. Además, el mandato en el seno del gobierno metropolitano está ligado al calendario electoral municipal: si hay cambios en las mayorías políticas locales, cambia también la composición del gobierno metropolitano. Por lo tanto, la continuidad de los consejeros metropolitanos no depende de su rendimiento a escala metropolitana, sino municipal.

Sin embargo, la elección directa metropolitana es más costosa (hay que celebrar unas nuevas elecciones) y puede generar resistencias políticas a causa de la magnitud de la elección (las áreas metropolitanas agrupan un volumen de población considerable y la persona elegida se convierte en una figura política destacada). De hecho, esta rivalidad política explica, entre otras razones, la abolición de las autoridades metropolitanas inglesas en el año 1986 por parte del Gobierno de Margaret Thatcher y su réplica en Barcelona, un año después. El juego político de contrapoderes explica también por qué los gobiernos metropolitanos que cuentan actualmente con elección directa no son gobiernos fuertes, sino estructuras metropolitanas con competencias limitadas, a menudo compartidas con otros ámbitos de gobierno, y una débil financiación (dependiente en la mayoría de casos de las transferencias del gobierno central) (Tomàs, 2016).

De hecho, en Europa hay muy pocos casos de elección directa metropolitana, básicamente en Alemania y en Inglaterra (para conocer el proceso de *devolution* en el ámbito local, véase Sandford, 2017). Sin embargo, existe un debate en marcha sobre la elección directa en Italia a raíz de la creación de las *città metropolitane* en el año 2015 (véase el artículo de Zimmermann y Freitag en este mismo número). La elección directa está prevista, pese a que no confirmada, en las aglomeraciones de París y Lyon a partir de 2020, y en Lisboa y en Oporto en el año 2021 (ahora cuentan con estructuras metropolitanas de elección indirecta). Los ejemplos de autoridades metropolitanas de elección directa son: Stuttgart, Londres, Hannover, Manchester y Liverpool (también en tres otras aglomeraciones inglesas, pero más

pequeñas). En estos casos no se eligen los mismos órganos. En el caso de Stuttgart solo se elige la asamblea metropolitana, y en Manchester y en Liverpool, la alcaldía. En cambio, en Hannover y en Londres se eligen tanto la alcaldía como la asamblea metropolitanas.

Un indicador de la legitimidad democrática de los gobiernos metropolitanos con elección directa es la tasa de participación en las elecciones metropolitanas. El gráfico 1 muestra el porcentaje de participación electoral en las últimas elecciones metropolitanas de los cinco casos (a la alcaldía, menos la de Stuttgart, en el que solo se vota la asamblea) que se han producido en fechas distintas (entre 2014 y 2017). Para ver hasta qué punto la participación metropolitana es significativa, la comparamos, según los casos, con la participación en las últimas elecciones a la alcaldía municipal (Hannover) o al consejo municipal, (Stuttgart, Londres, Manchester y Liverpool), elecciones que han tenido lugar entre 2013 y 2018.

En la mayoría de los casos, la participación en las últimas elecciones metropolitanas no se aleja de una tendencia general. En Stuttgart, después de una primera votación en el año 1994 rozando el 70%, la participación para votar a los representantes de la asamblea se ha ido estabilizando por encima del 50% (entre el 52 y el 54%). A escala local, la participación en las elecciones al consejo municipal se sitúa un poco por debajo, entre el 46% y el 48% (Landeshauptstadt Stuttgart, 2018). En Hannover, la participación para elegir la asamblea metropolitana también ha oscilado en torno al 50%, en algunas elecciones una pizca por encima (2001 y 2014) y en el resto, por debajo (2006 y 2011). A escala de la asamblea local, la participación es parecida, en las últimas elecciones fue del 51,1% (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2016). En cambio, la elección a alcalde metropolitano, que se realiza de forma separada cada 8 años, ha sido un poco más baja, entre el 44% y el 46% (Region Hannover, 2014); esta participación es mucho más baja que la de la elección del alcalde de la ciudad de Hannover: 68% en las últimas elecciones municipales (2013) (Portal der Region und der Landeshauptstadt Hannover, 2013).

En el caso de Londres hay elecciones directas a la alcaldía solo en 4 de los 32 *boroughs* (las últimas, en 2018). Por lo tanto, hemos tomado la media de participación en las elecciones al consejo municipal de los 32 *boroughs*, que fue del 38,8% (London Datastore, 2018). A escala metropolitana, tanto en las elecciones a la alcaldía como a la asamblea metropolitanas hay una participación similar, con una estabilidad por debajo del 40%. Hay dos excepciones, en las que había posibilidad de un cambio de alcalde: las elecciones de 2008 (45%), en las que el histórico alcalde Ken Livingstone fue derrotado por el candidato conservador, Boris Johnson, y las últimas (2016), en las que ganó el laborista Sadid Khan (con una participación del 46%). De hecho, el gobierno de Blair convocó un referéndum previo a la creación de la Greater London Authority: el 72% de los ciudadanos votó a favor, pero solo votaron el 35% de los ciudadanos con derecho al voto (London Government, 2018).

En los casos de las únicas elecciones a las nuevas instituciones metropolitanas inglesas, en el año 2017, en Manchester la participación fue del 29% y en Liverpool, del 26%. No hay una elección directa a alcalde de la ciudad central, sino que este es elegido por el consejo municipal. En este caso, la participación en las últimas

elecciones (2018), ha sido, por término medio, en ambas ciudades, del 29% (Liverpool City Council, 2018; Manchester City Council, 2018).

En resumen, observamos que la participación en las elecciones metropolitanas no es muy alta. Esta baja participación cuestionaría la idea de legitimidad, aunque la participación en las elecciones en el ámbito local es similar. En otras palabras, el ámbito metropolitano no destaca por una mayor participación sino que se sitúa en la línea de la participación a escala municipal que, según el contexto (en especial, en Inglaterra), es muy baja.

### 3. La percepción ciudadana: el caso del área metropolitana de Barcelona

Teniendo en cuenta que, en los casos analizados, la tendencia es una tasa discreta de participación en las elecciones metropolitanas, es pertinente preguntarnos qué opina la ciudadanía del hecho de elegir a los representantes metropolitanos directamente. Existen pocos estudios en Europa que traten esta cuestión, y siempre dentro de una perspectiva más amplia de cuáles son las preferencias respecto a los modelos de gobernanza metropolitana (fusiones de municipios, gobiernos metropolitanos a dos niveles, etc.). Destacamos los análisis de Kübler (2005) para el caso suizo, Lidström (2006, 2010, 2013) para el caso de Suecia, y Lackowska y Mikula (2015) para Polonia.

En cambio, hay más investigaciones que analizan la opinión de los alcaldes en relación con el modelo de gobernanza metropolitana, tanto desde perspectivas cuantitativas como cualitativas. En este sentido, el proyecto de investigación comparado sobre *the european mayor* incluye unas preguntas relativas a la preferencia de los alcaldes acerca de la cooperación metropolitana. Como subraya el artículo de Diabac *et al.*, (2018), los alcaldes encuestados son conscientes de que existen dificultades para solucionar los retos a escala metropolitana, y que no están satisfechos con el modelo actual, pero esta percepción no es suficiente para reclamar la creación de gobiernos metropolitanos. En otras palabras, no hay una demanda por parte de los alcaldes para realizar una reforma institucional a escala metropolitana.

En el caso español, es interesante constatar que la creación de gobiernos metropolitanos es vista por casi la mitad de alcaldes encuestados como 'ni deseable ni no deseable', el valor más alto en comparación con otras preguntas (como realizar fusiones o descentralizar hacia los municipios) (Medir *et al.*, 2018). Es decir, es una opción que no contemplan ni como positiva ni como negativa. De hecho, solo el 4% considera que la creación de gobiernos metropolitanos es muy deseable (Medir *et al.*, 2018). Recordemos que en España la creación de gobiernos metropolitanos depende de la legislación de los parlamentos autonómicos y no hay incentivos por parte del Gobierno central (Tomàs, 2017a). En el caso de Barcelona, el fracaso de Pasqual Maragall para consolidar el poder político metropolitano se explica por varios motivos, entre ellos la rivalidad con Jordi Pujol y el contrapoder que significa la aglomeración de Barcelona, pero también por la ausencia de apoyo del resto de alcaldes metropolitanos (para más detalles, véase Tomàs, 2017b).

En Cataluña solo existe, formalmente, una área metropolitana, la de Barcelona. El Área Metropolitana de Barcelona (AMB) es una administración local creada por la Ley 31/2010, del Parlament de Catalunya,

en la que se fijan sus competencias (urbanismo, transporte, medio ambiente, desarrollo económico y cohesión social), su financiación (mixta entre transferencias e impuestos propios) y su modo de elección (indirecta). Todos los alcaldes de los municipios metropolitanos forman parte del consejo de alcaldes, así como un número de concejales de cada municipio según el peso de la respectiva población (excepto Barcelona, que tiene un número fijo, 25 representantes). Durante sus primeros siete años de vida el AMB ha sido presidida por el alcalde de Barcelona, aunque la ley no lo establece como condición. El territorio del AMB incluye la primera corona metropolitana: 36 municipios y 3,2 millones de habitantes, el núcleo central de lo que se considera la región metropolitana o el espacio funcional en términos de movilidad y mercado laboral.

¿Qué opinan los ciudadanos de la gobernanza metropolitana de Barcelona? ¿Verían con buenos ojos las fusiones municipales y formar parte de un gran municipio con un alcalde elegido directamente? ¿Estarían de acuerdo en crear un gobierno metropolitano elegido directamente? ¿La creación del AMB ha ayudado a producir una identidad a escala metropolitana? Estas preguntas guiaron una investigación realizada en el seno del Grupo de Investigación en Estudios Locales de la Universidad de Barcelona entre 2013 y 2016. El estudio está basado primero en una encuesta realizada a 800 personas del área metropolitana de Barcelona (para más detalles de la encuesta, véase Vallbé *et al.*, 2015). Para complementar este trabajo cuantitativo realizamos seis grupos de discusión, con una media de siete participantes: cuatro en el año 2014 con habitantes de municipios metropolitanos excluyendo la ciudad de Barcelona y dos en el año 2016 con ciudadanos de Barcelona (diferenciando los barrios centrales de los periféricos). En los grupos se formularon las mismas preguntas de la encuesta para entender mejor los resultados y poder captar los matices. La doble estrategia de investigación permite entender mejor las percepciones de la ciudadanía en relación con el ámbito metropolitano, tanto con respecto a su diseño institucional como a la identidad metropolitana.

En primer lugar, hicimos preguntas relacionadas con la vinculación con el territorio. En la encuesta, cuando se pregunta sobre la identidad con el municipio o con el país (sea este Cataluña o España), las personas declaran tener un sentimiento de pertenencia fuerte. Los ciudadanos encuestados en el área metropolitana de Barcelona se sienten ligeramente más identificados con su municipio que con el espacio metropolitano. Sin embargo, según datos de la encuesta, la identificación con el área metropolitana de Barcelona, medida del 0 al 10, es notable (por término medio, un 7,4). ¿Cómo explicar esta identificación tan alta? Los grupos de discusión nos han permitido entender que los ciudadanos metropolitanos tienen dos tipos de identificación. En el caso de los municipios, o de los barrios en la ciudad de Barcelona, las personas los definen como “el lugar donde me siento como en casa” y muestran una vinculación muy estrecha con estos. Se trata de una identificación emocional: es donde se sienten a gusto, donde tienen a los amigos y a la familia, donde se sienten arraigados. En cambio, el área metropolitana no les genera ningún sentimiento de pertenencia: para ellos es una cosa abstracta, un ente administrativo, sin ningún tipo de vínculo emocional. Lo que sí observamos es una identificación funcional: el área metropolitana de Barcelona sirve para moverse (el gran

símbolo es la T-10), para acceder a actividades de ocio y esparcimiento, para poder hacer cosas. Esta percepción se repite en todos los grupos: el espacio metropolitano es un espacio de tránsito, y el transporte metropolitano permite la movilidad dentro de este.

Sin embargo, es preciso matizar que las personas participantes en los grupos de discusión nacidas en otros lugares de España que vinieron a vivir al área metropolitana de Barcelona en los años 1960-70 se sienten menos arraigadas al municipio donde viven, ya que siguen sintiéndose unidas a su municipio de nacimiento. Es interesante destacar que este grupo identifica el área metropolitana con un estilo de vida, con un estatus socioeconómico, el de la clase trabajadora, aspecto que no es percibido por las personas nacidas en Cataluña. Este grupo identifica Barcelona (entendido como el centro de la ciudad, no los barrios periféricos) con un espacio reservado para personas con un alto poder adquisitivo, donde la vivienda es más cara y donde hay mucho turismo, mientras que sus municipios tienen otras características socioeconómicas. Es interesante destacar que las personas de los grupos de discusión de Barcelona ciudad, pero de los barrios periféricos (especialmente, de Nou Barris), también subrayan este hecho: los barrios centrales de Barcelona están reservados para una clase social determinada, que no es la suya. Este sentimiento de clase, sin embargo, no se traduce en una identidad metropolitana compartida, que sí que se produce con el municipio y el país.

En segundo lugar, y muy relacionado con el primer punto, constatamos que las personas participantes de los grupos de discusión no saben identificar qué es el área metropolitana, tanto las que viven en la ciudad de Barcelona como las del resto de municipios metropolitanos. Las definiciones son ambiguas en todos los casos, asociadas a un espacio por donde la gente transita y se mueve, pero del que no conocen los límites. En el caso de los barceloneses, el área metropolitana es aquello que rodea Barcelona, sin saber ni dónde empieza ni dónde termina. Por lo tanto, es difícil plantearse una elección directa metropolitana o una identidad metropolitana si de entrada no se sabe de qué territorio se habla.

En tercer lugar, nuestro interés residía en la percepción política del AMB, que tradujimos en dos preguntas. La primera era: ¿desearíais formar parte de la ciudad de Barcelona? ¿Es decir, fusionar los municipios del AMB para convertirlos en una sola ciudad? La tabla 1 muestra que casi la mitad de los ciudadanos de fuera de Barcelona ciudad rechazan renunciar a su municipio para formar parte de una gran ciudad. Es interesante destacar que hay un porcentaje muy elevado (casi el 12%) de respuestas ‘No sabe/No contesta’ (NS/NC). Se repite la misma ‘indiferencia’ al hecho metropolitano que hemos visto por parte de los alcaldes españoles en el marco del proyecto europeo sobre el alcalde.

La tabla 2 muestra la respuesta a la misma pregunta según el tamaño del municipio, y aquí observamos diferencias importantes. Cuanto más pequeño es el municipio, más miedo a “ser comido por la ciudad de Barcelona” (en las palabras de los participantes en los grupos de discusión). En efecto, existe un rechazo a quedar diluido en una gran ciudad y perder los rasgos específicos de vivir en un municipio pequeño, básicamente la proximidad con sus representantes políticos, a ser escuchados y a saber

dónde ir a pedir lo que necesitan. Además, en los municipios menores de 10.000 habitantes, el porcentaje de respuestas positivas o negativas es superior, mientras que cuanto mayor es el municipio, más elevado el porcentaje de respuestas NS/NC. Estos resultados coinciden plenamente con la literatura académica que estudia la relación entre tamaño municipal y democracia: el sentimiento de autonomía local es más fuerte en los municipios de pequeño tamaño, que rechazan las fusiones municipales en nombre de la democracia local (Oliver, 2000; Stephens y Wikstrom, 2000; Boudreau, 2003; Heinelt y Kübler, 2005).

La segunda pregunta se realizó a todos los habitantes del área metropolitana de Barcelona y era la siguiente: ¿estarías de acuerdo en elegir directamente a un alcalde para toda el área metropolitana? Según la encuesta (tabla 3), la mitad de la población metropolitana sería favorable a elegir a un alcalde para toda el área metropolitana, con un porcentaje de NS/NC todavía elevado.

Sin embargo, otra vez observamos diferencias según el tamaño municipal (véase la tabla 4). Cuanto más pequeño es el municipio, más en contra están los habitantes de elegir a un alcalde directamente para toda el AMB. Los habitantes de los municipios más pequeños tienen muy clara su opción: un 71% son contrarios a la elección directa metropolitana y no se observa ninguna respuesta de NS/NC. A medida que va aumentando la dimensión de los municipios, estos son más favorables a la elección directa, y también hay más respuestas de NS/NC. En el caso de Barcelona ciudad, la aprobación a la elección directa metropolitana es casi del 60%, mientras que las respuestas NS/NC representan el 15,5%.

Los grupos de discusión realizados nos ayudan a entender el porqué de estas respuestas, como también los matices. En primer lugar, hay que diferenciar a los habitantes del resto del AMB de los de la ciudad de Barcelona. En las discusiones en grupo, las personas que viven fuera de la ciudad de Barcelona comparten la preocupación de que un alcalde metropolitano no tenga la sensibilidad ni las herramientas para resolver los problemas de los municipios más pequeños. Dicho de otro modo, estos ciudadanos piensan que “Barcelona lo decidiría todo” y por lo tanto los ciudadanos de los municipios más pequeños estarían desatendidos. La percepción compartida es la de que, al final, el alcalde metropolitano sería el alcalde de Barcelona, o al menos la alcaldía metropolitana se situaría en la plaza Sant Jaume. En resumen, su voto y fuerza como ciudadanos sería menor que la que tienen en relación con su alcalde y, por lo tanto, rechazan una elección a escala metropolitana.

La única excepción en este razonamiento se da en el momento de proponer eliminar a todos los alcaldes y elegir solo a un alcalde metropolitano para todos los municipios. Una mayoría de los participantes serían partidarios de eliminar cargos electos si realmente se pudiera garantizar que la pérdida del alcalde local supondría ganar en servicios de calidad y simplificar la Administración. En este caso, la motivación proviene de una desconfianza generalizada hacia la clase política y la idea de que “cuantos menos políticos, mejor”, como se comentó en los grupos. Sin duda, este sentimiento de desafección ha marcado las opiniones al respecto y el rechazo a crear más instituciones: la mayoría de los participantes rechaza crear un nuevo cargo político además de los existentes.

En el caso de Barcelona ciudad, los participantes en los grupos de discusión coinciden con el recelo a añadir otro ámbito de gobierno con elecciones, sobre todo por el coste correspondiente a esta decisión. La impresión generalizada es la de que los barceloneses tendrían que pagar más si se daba esta elección metropolitana, y que además habría más burocracia. También consideran que esta figura metropolitana tendría demasiado poder, y este hecho se valora negativamente. Creen que si ya cuesta ponerse de acuerdo sobre las prioridades a la hora de dar respuesta a las necesidades de los diversos barrios de Barcelona, todavía sería más difícil realizar este proceso para 36 municipios. En definitiva, una alcaldía metropolitana les parece lejana y que no podría responder a las necesidades ciudadanas locales.

En todos los grupos, una idea primordial que se repite es la incompreensión de las razones para elegir directamente a unos representantes para una institución que desconocen. En otras palabras, la gran mayoría de los participantes consideran que no tienen suficiente información y que antes de valorar una elección directa metropolitana tendrían que saber qué es y qué hace el AMB. Les parece lógico que un ente coordine políticas metropolitanas como el transporte o el tratamiento de residuos pero no ven la necesidad de dotarlo de una representación elegida directamente.

#### 4. Conclusiones

El debate sobre la elección directa a escala metropolitana vuelve a ser objeto de debate político en las aglomeraciones europeas, incluida la de Barcelona. Este modelo de elección tiene ventajas (visibilidad, compromiso con una agenda metropolitana, rendimiento de cuentas) e inconvenientes (concentración del poder y coste económico), y su debate plantea las relaciones con otros ámbitos de gobierno (cómo se inserta este nuevo líder dentro del entramado institucional existente, tanto con los municipios como con las regiones o el Estado).

Estas cuestiones se trasladan al área metropolitana de Barcelona, donde existe una institución metropolitana desde 2011, cuando se constituye el AMB en virtud de la Ley 31/2010. En este caso no existe una elección directa sino que son los alcaldes y concejales municipales los que conforman los órganos de representación de la institución. En este contexto, nos hemos preguntado si la gente se siente menos vinculada a su municipio de residencia a favor de un sentimiento de pertenencia metropolitana y si estarían a favor de llevar a cabo reformas a escala metropolitana. Gracias a la combinación de una investigación cuantitativa y cualitativa, hemos apuntado la idea de que existe un sentimiento de pertenencia local fundamentado en los vínculos personales, y que la idea de 'comunidad metropolitana' solo se asocia a la movilidad y a las oportunidades que permite un territorio mayor y bien conectado. En líneas generales, las personas entrevistadas conciben el área metropolitana de Barcelona de un modo abstracto y funcional, no como un espacio político. Así, la institución es percibida como un ente de prestación y gestión de servicios. Como muestra el artículo de Font en este mismo número, el AMB tiene potencial para desarrollar más políticas metropolitanas, especialmente en materia de cohesión social. La realización de políticas públicas, no tanto las vinculadas al transporte y a los residuos sino a los

servicios sociales, quizás ayudaría a hacer más visible la tarea del AMB, reforzando la legitimidad por rendimiento (*output legitimacy*).

Si el objetivo es reforzar la legitimidad de la representación (*input legitimacy*), es preciso provocar un mayor interés por la institución metropolitana y el sentimiento de ser parte de un espacio metropolitano conjunto. En este sentido, la elección directa de un alcalde metropolitano podría ayudar a ver el AMB como un todo, con problemas y proyectos comunes. La elección directa implica otorgar otro tipo de legitimidad a esta institución, haciéndola más visible, y fortalecer su liderazgo. Aunque en algunas ocasiones esta idea se ha puesto sobre la mesa, no ha habido un verdadero debate público. Antes, sin embargo, de hacer esta propuesta, sería necesario comunicar y transmitir mejor lo que hace el AMB, publicar más información sobre su financiación y su funcionamiento, etc. Actualmente, se trata de una institución poco conocida por la ciudadanía, aunque se ocupa de aspectos claves para las personas que viven en la aglomeración de Barcelona.

Sin embargo, el mayor reto político recae en el papel de los alcaldes ante la institución metropolitana. Aplicando la idea anglosajona de *no taxation without representation*, se entiende que si existe una institución metropolitana con capacidad fiscal y decisoria es preciso que los ciudadanos puedan elegir a los representantes. Por lo tanto, la decisión de elegir o no a los consejeros metropolitanos depende en gran medida de qué competencias y financiación tiene la estructura metropolitana. Esta es pues la cuestión fundamental. ¿Queremos que el Área Metropolitana de Barcelona sea un verdadero gobierno metropolitano? ¿Queremos que tenga más competencias y más autonomía fiscal? ¿O preferimos que sea un ente de gestión de perfil más técnico que político? Es preciso, de entrada, un debate sobre esta cuestión por parte de los alcaldes que son miembros de esta para poder plantear la elección directa. En efecto, es preciso que los alcaldes se sientan parte del AMB y reconozcan la importancia de un proyecto metropolitano compartido.

Por parte de la ciudadanía, la emergencia de una identidad metropolitana a largo plazo será más fácil de construir si existe una vinculación afectiva y un conocimiento del territorio, un diseño institucional y una movilización ciudadana que favorezcan la creación de un relato metropolitano. En efecto, en Barcelona tenemos algunos ejemplos aislados de movilizaciones metropolitanas, como en los años 1990 con 'la guerra del agua' o recientemente, y tímidamente, con la reivindicación de la unión de los dos tranvías por su impacto en la movilidad metropolitana. Temas como el acceso a la vivienda han dado lugar a movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o el Sindicato de Inquilinos. A pesar de tener una dimensión local, son temas de alcance metropolitano, y por lo tanto existe potencial para su desarrollo a una escala metropolitana y para empezar a dotar de sentido colectivo el espacio metropolitano. Sin estos elementos, difícilmente se podrá hablar de una identidad metropolitana y de una voluntad de llevar a cabo reformas a escala metropolitana, como la elección directa de los representantes políticos.

## LA FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. UNA ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DEL AMB

PAULA SALINAS

Universidad Autónoma de Barcelona y Barcelona GSE

MAITE VILALTA

Universidad de Barcelona

### Resumen

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas tienen que hacer frente a unas necesidades de gasto muy distintas a las del resto de gobiernos locales. En este estudio se analiza, por un lado, desde un punto de vista teórico, cómo deberían organizarse y financiarse las grandes aglomeraciones urbanas, y más concretamente las áreas metropolitanas. Por otro lado, se analiza el caso concreto del Área Metropolitana de Barcelona, cuáles son las funciones que desempeña y cómo se financia. El análisis muestra cómo, en base a las prescripciones de la teoría, sería necesario replantear el reparto de competencias entre los municipios y el Área Metropolitana de Barcelona, y realizar una reforma de su sistema de financiación que permitiera incrementar su volumen de recursos y su autonomía fiscal.

**Palabras clave:** grandes aglomeraciones urbanas, financiación, Área Metropolitana de Barcelona.

### 1. Introducción

Las grandes aglomeraciones urbanas son un polo de atracción para personas, empresas y otras instituciones, a la vez que son el principal motor del crecimiento económico de los países. En el año 2014, el 54% de la población mundial vivía en áreas urbanas, y se prevé que la concentración urbana siga creciendo. La ONU (UN-Habitat, 2015) proyectó que en el año 2050 esta cifra llegaría hasta el 66%. Este gran crecimiento de las áreas urbanas está intensamente ligado a su crecimiento económico (World Bank, 2009; Henderson, 2010). Buena parte de la innovación tiene lugar en las áreas urbanas, que pueden tener un tamaño lo bastante grande como para disponer del grado necesario de especialización de fuerza laboral, conocimiento, negocios, servicios, infraestructuras, instituciones y comunicaciones (Bird y Slack, 2007).

Estas características de las grandes aglomeraciones urbanas comportan que los gobiernos de las grandes ciudades y de las correspondientes áreas metropolitanas deban dar respuesta a unas necesidades ciudadanas muy distintas de las de las poblaciones de menor tamaño poblacional, ya sean derivadas de la elevada concentración demográfica de la población, de los mayores niveles de pobreza y desigualdad, o de su elevado nivel de actividad socioeconómica, entre otros. Además, los núcleos urbanos no solo dan servicio a sus ciudadanos, sino también a los ciudadanos de las poblaciones de su entorno o de su área metropolitana, y a menudo son los motores económicos de una región o país, lo que también puede incrementar sus necesidades de gasto de modo considerable.

Para ser competitivas internacionalmente, las ciudades y sus áreas urbanas necesitan proveer de una gran variedad de servicios,